

# **Aluehallinnon turvallisuus- tilannekuvan muodostaminen, analysoiminen ja jakaminen**

Työryhmän raportti

Sisäinen turvallisuus



SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 4/2011

---

---

---

---

---

**SISÄASIAINMINISTERIÖ**  
**Sisäinen turvallisuus**

# Aluehallinnon turvallisuusti- lannekuvan muodostaminen, analysoiminen ja jakaminen

Työryhmän raportti

**Helsinki 2011**



Sisäasiainministeriö  
Monistamo  
Helsinki 2011

ISSN 1236-2840  
ISBN 978-952-491-639-4 (nid.)  
ISBN 978-952-491-640-0 (PDF)

<p>Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)</p> <p>Aluehallinnon tilannekuvan muodostaminen, analysoiminen ja jakaminen</p> <p>Puheenjohtaja poliisitarkastaja Jorma Laitinen Poliisihallituksesta ja sihteeri ylitarkastaja Alpo Nikula sisäasiainministeriön pelastusosastolta.</p>	<p>Julkaisun laji</p> <p><b>Työryhmän raportti</b></p> <p>Toimeksiantaja</p> <p><b>Sisäasiainministeriö</b></p> <p>Toimielimen asettamispäivä</p> <p>10.5.2010, SMDno/2010/118 VALHA 2010-harjoitus</p>
<p>Julkaisun nimi (myös ruotsinkieleisenä)</p> <p>Aluehallinnon turvallisuustilannekuvan muodostaminen, analysoiminen ja jakaminen, Bildningen, analyseringen och utdelningen av regionförvaltningens lägesbild</p>	
<p>Julkaisun osat</p>	
<p>Tiivistelmä</p> <p>Aluehallinnon tilannekuvan muodostaminen, analysoiminen ja jakaminen -työryhmän tarkoituksena oli erityisesti VALHA 2010-harjoituksen puitteissa selvittää laaditaanko aluehallinnon viranomaisten yhteinen tilannekuva, mikä viranomaisen tilannekuvasta vastaa, mitkä tahot tilannekuvan muodostamiseen osallistuvat, millä tekniikalla tilannekuvajärjestely toteutetaan ja kenelle ja missä muodossa tilannekuva toimitetaan. Lisäksi työryhmä käsitteli tilannekuvan toimittamiskäytänteitä kuntien ja aluehallintoviraston välillä.</p> <p>Tehtävään nimettiin sisäasiainministeriön (valmiuskoordinaattori Olli Lampinen) esityksestä työryhmä, jossa oli edustajia kolmesta aluehallintovirastosta, rajavartiolaitos- ja maahanmuutto-osastosta, Valtioneuvoston kansliasta, Opetus- ja kulttuuriministeriöstä, Liikennevirastosta, Pelastusopistosta sekä Kuntaliitosta.</p> <p>Työssä oli otettava huomioon käynnissä olevat ja muut selvitykset esim. sisäisen turvallisuuden ohjelman kohdan 5.4. selvitystyö sekä maaherra Eino Siuruaisen puheenjohtajana vuonna 2003 tehty selvitys, aluehallintovirastojen strategia-asiakirjat, Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa työryhmän loppuraportti ja Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010.</p> <p>Selvitystyön toteutuksesta todettiin vastuullisiksi sisäasiainministeriö ja valtioneuvoston kanslia. Työryhmän oli tehtävä väliraporttikseen esitys alueellisen tilannekuvan muodostamisesta VALHA -harjoituksen alkutilanteen käsittelyä varten aluehallintovirastojen vastuualueilla. Alustavassa työsuunnitelmassa tämä vaihe oli tarkoitettu toteutettavaksi viimeistään 30.9.2010 mutta työlle asetettiinkin elokuussa 2010 aikaisempi tavoite syyskuun 2010 alku. Tämä väliraportti on jaettu valmiuspäälliköille ja aluehallintovirastojen varautumisen ja pelastustoimen vastuualueiden päälliköille 6.9.2010. Työryhmän lopullisen raportin oli valmistuttava 31.12.2010.</p> <p>Työryhmän raportissa käsitellään työryhmän kokoonpanoa ja tehtävää, tilannetietoisuuden, tilannekuvan ja tilannetiedon käsitteitä, aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tilannekuvatehtäviä, aluehallintovirastojen tilannekuvatoiminta poikkeusoloissa, tilannekatsauksia aluehallintovirastojen tilannekuvatuotteina, keskushallinnon tilannekuvaa aluehallinnolle, useiden aluehallintovirastojen alueille ulottuvia tapahtumia, paikallistason ja aluehallinnon tilannekuvien välittymistä, valmiustoimikuntien kokoonpanoa ja tilannekuvatehtäviä aluehallintovirastoissa, erilaisia aluehallintovirastojen valmiustoimikuntia esimerkkeinä, johtamis- ja tilannekuvatiloihin ja tilannekuvajärjestelmiä aluehallinnossa, aluehallintovirastojen käytössä olevia tiloja tilannekuvatoimintaa varten, aluehallintoviraston tilannekuvatoimintoja tilannekeskuksissa ja tilannetietoisuuden lisäämistä käytännön työnä. Toimenpideprosesseja kuvataan myös kaavioilla.</p> <p>Työryhmä antaa raportissa suosituksia edellä mainittujen toimintojen toteuttamisesta sekä tehtävistä, joita pitää selvittää edelleen esimerkiksi jatkossa uuden suppeamman työryhmän työnä.</p>	
<p>Avainsanat (asiasanat)</p> <p>Tilannetieto, tilannekuva, tilannetietoisuus, aluehallinto, aluehallintovirasto, tilannekeskus</p>	
<p>Muut tiedot</p> <p>Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-640-0 (PDF), osoite <a href="http://www.intermin.fi/julkaisut">www.intermin.fi/julkaisut</a></p>	
<p>Sarjan nimi ja numero</p> <p>Sisäasiainministeriön julkaisut 4/2011</p>	<p>ISSN</p> <p>1236-2840</p> <p>ISBN</p> <p>978-952-491-639-4</p>
<p>Kokonaissivumäärä</p> <p>32</p>	<p>Kieli</p> <p>suomi</p> <p>Hinta</p> <p>-</p> <p>Luottamuksellisuus</p> <p>julkinen</p>
<p>Jakaja</p> <p>Sisäasiainministeriö</p>	<p>Kustantaja/julkaisija</p> <p>Sisäasiainministeriö</p>

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Bildningen, analyseringen och utdelningen av regionförvaltnings lägesbild Ordförande polisinspektör Jorma Laitinen från Polisstyrelsen och sekreterare överinspektör Alpo Nikula från inrikesministeriet räddningsavdelningen		Typ av publikation Rapport av arbetsgruppen	
		Uppdragsgivare Inrikesministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 10.5.2010, SMDno/2010/118 VALHA 2010-övning	
Publikation (även den finska titeln) Bildningen, analyseringen och utdelningen av regionförvaltnings lägesbild, Aluehallinnon turvallisuustilannekuvan muodostaminen, analysoiminen ja jakaminen			
Publikationens delar			
Referat			
<p>Bildningen, analyseringen och utdelningen av regionförvaltnings -arbetsgruppens avsikt var att förklara speciellt inom ramen för VALHA 2010-övningen om man ska skapa den gemensamma lägesbilden av regionförvaltnings myndigheter, vilken myndighet är ansvarig för lägesbilden, vilka håll deltar till bildningen av lägesbilden, i vilken teknik lägesbildarrangemang ska genomföras och till vem och i vilken form lägesbild ska utdelas. Ytterligare handlade arbetsgruppen utdelningspraxis av lägesbild mellan kommuner och regionförvaltningsverket.</p> <p>En arbetsgrupp nämndes i uppgiften enligt Inrikesministeriets framställning(beredskapssamordnare Olli Lampinen), som hade representanter från tre regionförvaltningsverk, gränsbevakning- och migrationsavdelningen, Statsrådets kansli, Undervisnings- och kulturministeriet, Trafikverket, Räddningsinstitutet och Kommunförbundet.</p> <p>Arbetet skulle beakta pågående och andra förklaringar t.ex. utredningsarbetet i punkt 5.4 i programmet för den inre säkerheten samt utredningen som gjordes under ledning av landshövding Eino Siuruainen i 2003, regionförvaltningsverkens strategidokument, genomförandet av Statens krisledningsmodell inom region- och lokalförvaltning – arbetsgruppens slutrapport och säkerhetsstrategin för samhället 2010.</p> <p>Inrikesministeriet och Statsrådets kansli konstaterades som ansvariga för förverkligandet av utredningsarbetet. Arbetsgruppen skulle skapa en mellanrapport som är en framställning av bildningen av en regional lägesbild för handling av beredskapsövningens utgångsläge inom regionförvaltningsverkens ansvarsområde. Den preliminär arbetsplan i denna fas var avsikten att fullföljas senast den 30.9.2010, men i augusti 2010 uppställdes ett tidigare mål till arbete i början av september 2010. Denna mellanrapport är utdelad till beredskapschefer och chefer inom regionförvaltningsverkets beredskap och räddningsväsendets ansvarsområden den 6.9.2010. Arbetsgruppens slutrapport måste bli färdig den 31.12.2010.</p> <p>Arbetsgruppens rapport handlar arbetsgruppens sammanställning och uppdrag, begreppen av lägesmedvetenheten, lägesbilden och lägesinformationen, lägesbilduppgifter i regionförvaltningsverk och närings-, trafik- och miljöcentraler, regionförvaltningsverkens lägesbildverksamhet i undantagsförhållanden, lägesrapporter som regionförvaltningsverkens lägesbildprodukter, centralförvaltnings lägesbild till regionförvaltningen, evenemang som sträcker sig över regioner av många regionförvaltningsverk, överföringen av lokalnivås och regionförvaltningens lägesbild, sammansättningen av beredskapskommitté och lägesbilduppgifter i regionförvaltningsverk, olika regionförvaltningsverkens beredskapskommittéer som exempel, ledarskap- och lägesbildlokaler och lägesbildsystem inom regionförvaltningen, regionförvaltningsverkens lokaler i bruk för lägesbildaktiviteter, regionförvaltningsverkets lägesbildaktiviteter i situationscentraler och ökning av lägesmedvetenhet som praktiskt arbete. Åtgärdsprocesser beskrivas också med scheman.</p> <p>Arbetsgruppen ger rekommendationer för förverkligandet av de ovannämnda aktiviteter i rapporten samt uppgifter, som skall förklara till exempel som arbete av en ny och mindre arbetsgruppen.</p>			
Nyckelord Lägesinformation, lägesbild, lägesmedvetenhet, regionförvaltning, regionförvaltningsverket, situationscentral			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-491-640-0 (PDF), <a href="http://www.intermin.fi/publikationer">www.intermin.fi/publikationer</a>			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 4/2011		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-639-4
Sidoantal 32	Språk finska	Pris -	Sekretessgrad offentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

## **Sisäasiainministeriölle**

Sisäasiainministeriö nimesi 10.5.2010 työryhmän selvittämään aluehallinnon tilannekuvajärjestelyjä.

Työryhmän tehtävänä oli VALHA 2010-harjoituksen tarpeet huomioiden kuvata ja tehdä esitys pysyvästä käytännöstä alueellisen turvallisuustilannekuvan muodostamisesta ja välittämisestä. Tarkemmat kysymykset, joihin raportissa vastataan, ovat:

- laaditaanko aluehallinnon viranomaisten yhteinen turvallisuustilannekuva
- mitä tilannekuvalla tarkoitetaan, mikä on sen sisältö ja kohderyhmä
- mitkä viranomaiset sen tuottavat ja vastaavat siitä
- kenelle ja missä muodossa tilannekuva toimitetaan
- millä tekniikalla tilannekuvajärjestelyt toteutetaan

Työryhmän yksimielinen raportti luovutetaan sisäasiainministeriön valmiuspäällikölle jatkotoimenpiteitä varten.

Työryhmän puolesta

Ylitarkastaja

Alpo Nikula

# Sisällys

1 Työryhmän kokoonpano ja tehtävä.....	9
2 Eräiden asiakirjojen tarkastelua työn taustaksi.....	10
3 Tilannetieto, tilannekuva ja tilannetietoisuus .....	11
4 Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tilannekuvatehtäviä .....	13
4.1 Aluehallintovirastojen tilannekuvatoiminta poikkeusoloissa.....	14
5 Keskushallinnon tilannekuva aluehallinnolle .....	16
6 Useiden aluehallintovirastojen alueille ulottuvat tapahtumat.....	17
7 Paikallistason ja aluehallinnon tilannetiedon välittyminen .....	17
8 Johtamis- ja tilannekuvatilat ja tilannekuvajärjestelmät aluehallinnossa.....	18
8.1 Aluehallintovirastojen tilannekuvatuotteet.....	19
8.2 Aluehallintoviraston tilannekuvatoiminto ja tilannekuvaprosessi .....	21
8.3 Tilannetietoisuuden lisääminen käytännön työnä.....	21

## **Liitteet**

Liite 1: Vaaraa aiheuttava luonnonilmiö.....	26
Liite 2: Elinkeinoelämän kriisivalmiuteen ja häiriötilanteisiin varautuminen .....	27
Liite 3: Poikkeusolot .....	28
Liite 4: Erilaisia tilannekuvamäärittelyjä (Alpo Nikula) .....	29
Liite 5: Esimerkkejä aluehallintovirastojen valmiustoimikuntien tilannekuva- tehtävistä:.....	31



# 1 Työryhmän kokoonpano ja tehtävä

Sisäasiainministeriö nimesi 10.5.2010 työryhmän selvittämään aluehallinnon tilannekuvajärjestelyjä.

Työryhmän tehtävänä ovat VALHA 2010-harjoituksen tarpeet huomioiden kuvata ja tehdä esitys pysyvästä käytännöstä alueellisen turvallisuustilannekuvan muodostamisesta ja välittämisestä. Tarkemmat kysymykset, joihin raportissa vastataan, ovat:

- laaditaanko aluehallinnon viranomaisten yhteinen turvallisuustilannekuva
- mitä tilannekuvalla tarkoitetaan, mikä on sen sisältö ja kohderyhmä
- mitkä viranomaiset sen tuottavat ja vastaavat siitä
- kenelle ja missä muodossa tilannekuva toimitetaan
- millä tekniikalla tilannekuvajärjestelyt toteutetaan

Työryhmän oli tuotettava alustava ehdotus aluehallintovirastojen tilannekuvatoimenpiteistä viimeistään 30.9.2010 käytettäväksi VALHA 2010 -harjoituksessa. Tämä vaihe määrättiin aikaistettavaksi siten, että tästä työryhmän työvaiheesta on kirjoitettu erillinen muistio 6.9.2010, joka on jaettu aluehallintovirastojen pelastustoimen ja varautumisen vastuualueiden päälliköille sekä ministeriöiden valmiuspäälliköille 6.9.2010 sähköpostilla.

Työryhmään nimettiin seuraavat edustajat eri organisaatioista:

- Markku Haiko, kehittämispäällikkö, Suomen Kuntaliitto
- Jussi Korhonen, yliopettaja, Pelastusopisto
- Eero Kytömaa, erityisasiantuntija Valtioneuvoston kanslia
- Veikko Pyykkönen, ylitarkastaja, MMO/Maahanmuuttovirasto, Vastaanottoyksikkö
- Taneli Rasmus, johtaja, pelastustoimen ja varautumisen vastuualue, Länsi- ja Sisä-Suomen AVI
- Heikki Rosti, johtaja, hallitusneuvos, Opetus- ja kulttuuriministeriö
- Petri Rönneikkö, johtaja, Liikennevirasto
- Tom Tallberg, pelastusylitarkastaja, pelastustoimen ja varautumisen vastuualue, Pohjois-Suomen AVI
- Kimmo Tiainen, rajaturvallisuusasiantuntija, Rajavartiolaitoksen esikunta
- Matti Virpiaro, pelastusylitarkastaja, pelastustoimen ja varautumisen vastuualue, Etelä-Suomen AVI

Työryhmän sihteerinä on toiminut ylitarkastaja Alpo Nikula sisäasiainministeriön pelastusosastolta ja työryhmän puheenjohtajana on toiminut poliisitarkastaja Jorma Laitinen Poliisihallituksesta.

Työryhmä on kokoontunut viisi kertaa

## **2 Eräiden asiakirjojen tarkastelua työn taustaksi**

Tilannekuvatyössä otetaan huomioon muun muassa seuraavia tilannekuvia käsitteleviä asiakirjoja ja raportteja: Aluehallinnon varautumisen työryhmän loppuraportti 2003, Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008, Elinkeinoelämän kriisivalmiutta ja häiriötilanteisiin varautumista lisäävän tilannekuvan valmistelu (Sisäasiainministeriön julkaisut 16/2010, asettaminen 16.11.2009 SM063:01/2006) ja Poliisihallituksen 3.6.2010 asettaman turvallisuusportaalia valmistelevan työryhmän työ (POHAD-no/2010/1918).

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETTS) on ollut päivitettyä vuonna 2010 ja asiakirja on julkaistu nimellä ”Yhteiskunnan turvallisuusstrategia” (YTS) valtioneuvoston periaatepäätöksenä 16.12.2010. Aluehallinnon tilannekuvatyöryhmän raportissa on otettu huomioon ja lainattu periaatepäätöksen tekstejä.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman 2008 esittämät toimenpiteet ovat työryhmän toimeksiannossa mukana. Ohjelman kohdassa 5.4. todetaan, että alue- ja paikallishallinnon ennakoivan tilannekuvan muodostamista tuetaan ainakin kahdesti vuodessa koottavalla valtakunnallisella teemaluonteisella turvallisuustilannekatsauksella ja aluehallintoon luodaan poikkihallinnollinen tilannekuvajärjestelmä.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarjassa julkaistu ”Varautuminen ja kokonaisturvallisuus” -komiteamietintö (21/2010) tarkastelee myös aluehallinnon tilannekuvatoimintoa.

Sisäasiainministeriön kirje SMDno/2010/2263 johtamistiloista aluehallinnossa 16.12.2010 määrittelee aluehallintoviraston johtamiseen tarvittavia tiloja normaalioloissa ja poikkeusoloissa.

Aluehallinnon varautumisen työryhmän loppuraportissa 18.12.2003 todetaan nykyisen työryhmän työtä ohjaavasti tilannetietojen käsittelystä (sivu 65 alkaen), että lääninhallitus perustaa johtokeskukseen tilannetietojen kokoamista varten tilannekeskuksen, jossa työskentelee tarpeellinen määrä asiantuntijoita avustajineen. Työskentelyä johtaa tilannepäällikkö. Tarvittaessa toiminta voi olla jatkuvaa. Tilannetietoja käsitellään joko sähköisessä muodossa tai manuaalisesti. Etusijalla ovat aina mahdolli-

suuksien mukaan sähköiset järjestelmät, esimerkiksi sähköposti. Varajärjestelmänä ovat perinteinen tilanapäiväkirja, viestilomakkeet, seinäkartat ynnä muut asiakirjat.

Läänien johtokeskuksissa tilanapäälliköt tilannekeskuksissa huolehtivat yhdessä osastojen tilannevastaavien kanssa tilanteiden kokoamisesta ja toimittamisesta johtoryhmälle, joka tekee tilannearvion ja kokoaa läänin tilannekuvan sisäasiainministeriölle ja muille tahoille toimitettavaksi. Tarvittaessa pidetään tilanneselostustilaisuuksia. Lääninhallituksen johtokeskuksen johtoryhmälle pidetään ajoittain tilanneselostuksia, joissa tilanapäällikkö selvittää suullisesti havaintovälineitä käyttäen vallitsevan tilanteen.

Tilannetietojen käsittelyn tulee perustua mahdollisimman paljon normaalien arkipäivän työssä käytettävien välineiden varaan, jotta tarvittavat välineet olisivat aina käytövalmiina ja mahdollisimman moni osaisi niitä käyttää. Ongelmallista on tietojen suodattaminen mentäessä organisaatiotasolla keskushallintoon päin. On määriteltävä eri tasojen tietotarpeet ja etsittävä sopivimmat työkalut tietojen muokkaukseen. Tilannetietojen tarve korostuu suurissa onnettomuus- tai häiriötilanteissa. Oman toimintansa lisäksi viranomaisten on voitava antaa tietoja tiedotusvälineiden tarpeisiin.

### **3 Tilannetieto, tilannekuva ja tilannetietoisuus**

YTS 2010 -asiakirjassa todetaan muun muassa (YTS, s 56), että jokainen organisaatio tarvitsee toimiakseen tietoa ympäristöstään ja sen tapahtumista sekä niiden vaikutuksesta omaan toimintaansa. Tarkoituksenmukainen ja nopea, oikeisiin tietoihin ja arvioihin perustuva tilannetietoisuus korostuu häiriötilanteissa, jolloin joudutaan nopeasti tekemään hyvinkin laaja-alaisesti vaikuttavia päätöksiä. Voidakseen tehdä oikeita ratkaisuja päätöksentekijöiden on tiedettävä päätöksensä perusta, seuraukset, miten muut niihin reagoivat ja mitä riskejä päätöksiin sisältyy. Tästä syystä päätöksentekijöillä on oltava kaikilla toimintatasoilla riittävä tilannetietoisuus, joka on väline oikea-aikaiseen toimintaan.

Tilannetietoisuus edellyttää yhteistoimintaa ja osaamista, jotka mahdollistavat kokonaisvaltaisen toimintaympäristön seurannan, informaation analysoinnin ja kokoamisen, tiedon jakamisen, tutkimustarpeiden tunnistamisen ja verkostojen hallinnan. Tietojärjestelmien on mahdollistettava systemaattinen tietolähteiden käyttö ja yhteistoiminta sekä siihen liittyvä joustava tilannetietojen jakaminen.

Organisaatioiden ja päätöksentekijöiden tilannetietoisuuden muodostamista tuetaan tilannekuvaajärjestelyillä. Yleisesti tilannekuva tarkoittaa asiantuntijoiden kokoamaa kuvausta vallitsevista olosuhteista ja eri toimijoiden toimintavalmiuksista, häiriötilanteen synnyttäneistä tapahtumista, taustatiedoista ja tilanteen kehittymistä koskevista arviois-

ta. Tilannekuvaan liittyy tietojen analysointi. Kokonaisuus muodostetaan verkostoitunutta toimintamallia hyväksi käyttäen eri lähteistä. (YTS, s 57)

Prosessi muodostuu tiedon keräämisestä, informaation kokoamisesta, tiedon varmistamisesta (työryhmän lisäys YTS -tekstiin), luokittelusta ja analysoinnista sekä analysoidun tiedon oikea-aikaisesta ja tehokkaasta jakamisesta sitä tarvitseville. Ympäröivä ”tietoavaruus” järjestetään siten, että tieto ymmärretään oikein ja toimijoilla on mahdollisuus saada oman toimintansa kannalta tärkeä tieto. (YTS, s 57)

Tilannekuva voi olla määräajoin laadittu yleisarvio tai ajankohtaisen aiheen tai aiheiden yksityiskohtaisempi analyysi, jossa arvioidaan tapahtumia ja niiden vaikutuksia. Tällainen kuvaileva (strateginen) tilannekuva voidaan antaa päättäjille säännöllisin väliajoin esimerkiksi kolme kertaa vuodessa, kerran kuukaudessa tai kerran viikossa. Tilannekuva voi olla myös useammin - esimerkiksi päivittäin - laadittu katsaus. Tällöin tilannekuvaan ei yleensä sisällytetä arvioita tilanteen kehittymisestä tai toimenpidesuosituksia. (YTS, s. 57) (Erilaisia tilannekuvamäärittelyjä LIITE 4.)

Operatiivista tilannekuvaa muodostetaan ja päivitetään mahdollisimman reaaliaikaisena häiriötilanteen tai muun tapahtuman aikana. Tällöin tilannekuvan on jatkuvan seurannan ja päivittämisen kautta annettava kuva tapahtumien kehityksestä ja tällä tavoin mahdollistettava tilanteen hallinta ja tilanteen selvittämisen edellyttämä johtamistoiminta. Päättäjän on kyettävä luottamaan siihen, että päättäjälle välitetty tilannekuva on yksityiskohtineen luotettava ja analyysit on laadittu parhaalla mahdollisella asiantuntemuksella (YTS, s 57).

Aluehallinnon tilannekuva on käsitys tietyn alueen ja useiden hallinnonalojen ajankohtaisesta tapahtumasta tai useista tapahtumista. Tilannekuva muodostuu muun muassa yksittäisistä tilannetiedoista, joita voi tulla järjestelmällisesti esimerkiksi eri viranomaisten toimittamista ilmoituksista tai epävirallisista lähteistä kuten tiedotusvälineistä tai muilta tahoilta.

Turvallisuuden tilannekuvatoiminnassa on syytä erottaa toisistaan reaaliaikainen tilannekuva ja katsausluonteinen tilannekuva. Reaaliaikainen tilannekuva palvelee ensisijaisesti operatiivista toimintaa. Reaaliaikaisen tilannekuvan tietoja käytetään myös erilaisissa raporteissa ja katsauksissa.

Tapahtuma-aikaisen tiedon tuottaminen toteutetaan eri hallinnonaloilla (pelastustoimi, poliisitoimi jne.) operatiivisen toiminnan vaatimusten mukaisesti hallinnonalojen omien prosessien kautta esim. keskushallinnon tasolle. Tarvittaessa reaaliaikainen tieto välitetään myös muille tiedon tarvitsijoille.

*Työryhmän suositus: Tässä työssä käytetään sanoja tilannetieto, tilannekuva ja tilannetietoisuus, jotka käsitteinä ovat työryhmän mielestä hyviä kuvaamaan erilaajuisten tietojen sisältöjä. Nimet reaaliaikainen ja katsausluontoinen tilannekuva taas kuvaavat tapahtumia joko tässä ja nyt tai kerätyn historiatiedon tai tulevaisuutta ennakoivan tiedon avulla. Reaaliaikainen tieto on käytössä myös operatiivisena tietona. Työryhmä suosittelee näiden sanojen käyttöä tilannekuvia käsiteltäessä, jotta tätä aihetta käsitelvillä olisivat käytössä samat ilmaisut.*

## **4 Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tilannekuvatehtäviä**

Aluehallinnossa on asetettu strategiseksi tavoitteeksi vuodelle 2010, että käytössä on kaikkien toimijoiden tuntema ja harjoittelema kriisijohtamisen toimintamalli. Se perustuu toimivaltaisen viranomaisen johtamaan toimintaan sekä siihen osallistuvien muiden viranomaisten ja tahojen yhteistoimintaan. Sen yhteys valtioneuvostotason kriisijohtamiseen on varmistettu. Normaaliolojen häiriötilanteiden sekä poikkeusolojen johtamisen järjestelyt selvitetään aloittamalla työ valmiustoimikunnan puitteissa ja arvioimalla järjestelyjä järjestettävien valmiusharjoitusten yhteydessä.

YTS 2010 asiakirjassa mainitaan mm., että sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä korostuu toimivaltaisten viranomaisten operatiivinen toiminta, johon lainsäädäntö antaa hyvät edellytykset. (YTS, s 29)

Aluehallinnon eri toimialojen ohjaus kuuluu asianomaisille ministeriöille. Aluehallintovirastot edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Tässä tarkoituksessa virasto edistää perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, peruspalvelujen saatavuutta, ympäristönsuojelua, ympäristön kestävää käyttöä, sisäistä turvallisuutta sekä terveellistä ja turvallista elin- ja työympäristöä alueilla.

Aluehallintovirastojen tehtävänä on varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen. Lisäksi aluehallintovirastot tukevat toimivaltaisia viranomaisia ja tarvittaessa sovittavat yhteen toimintaa niiden kanssa viranomaisen johtamassa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella. Alueelliset valmiustoimikunnat toimivat

aluehallintovirastojen johdolla. (Aluehallintovirastojen erilaisia valmiustoimikuntamalleja on kuvattu liitteessä 5)

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY) vastaavat alueillaan ympäristöön ja luonnonvaroihin, liikenteeseen ja infrastruktuuriin, elinkeinoihin (mukaan lukien maatalous) sekä työvoiman käyttöön, maahanmuuttoon, koulutukseen ja kulttuuriin liittyvistä substanssiministeriöidensä toimeenpano- ja kehittämistehtävistä sekä näihin liittyvästä varautumisesta ja kriisi johtamisesta. AVIt ja ELY -keskukset toimivat yhteistyössä maakunnan liittojen kanssa.

*Työryhmän suositus: Aluehallintovirastojen tehtävänä on varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen. Aluehallintovirasto vastaa alueellisen tilannekuvan muodostamisesta viraston toimialueella yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.*

## 4.1 Aluehallintovirastojen tilannekuvatoiminta poikkeusoloissa

Toimiva virasto tarvitsee kaikissa turvallisuustilanteissa tietoa toimintaympäristöstään ja yhteistyökumppaneidensa tilanteesta, jotta tehtävät päätökset ja oman toiminnan ohjaus olisivat tarkoituksenmukaisia. Aluehallinnon tilannekuvatarpeen poikkeusoloissa määrittelee suuresti toimintaympäristön tuntemuksen ja normaalien tehtävien hoidon tarpeen lisäksi se, mitä tehtäviä aluehallintovirastolle mahdollisesti säädetään hoidettavaksi valmiuslainsäädännön nojalla.

Yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautuminen on keskeinen tehtävä aluehallintovirastoissa. Esimerkkinä tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön mukaisista tehtävistä tässä mainitaan aluehallintoviraston pelastustoimen ja varautumisen vastuualueen varautumistehtävät, joihin kaikkiin liittyy tilannekuvatoimintaa. Vastuualue huolehtii tilannekeskuksen perustamiseen ja ylläpitoon liittyvistä tehtävistä, tukee pelastuslaitoksia tilannekuvan ylläpitämisessä, raportoi sisäasiainministeriölle pelastustoimen tilanteesta alueella, pitää yhteyttä muihin aluehallinnon viranomaisiin alueellaan ja muiden alueiden johtokeskuksiin pelastustoimeen liittyvissä asioissa, toimii tarvittaessa pelastustoiminnan ja väestönsuojelun yleisjohtajana alueellaan ja huolehtii evakuoiminteihin liittyvistä järjestelyistä sekä tarvittaessa niiden johtamisesta.

Normaaliolojen tehtävien lisäksi aluehallintoviraston tehtäviin kuuluu poikkeusoloissa perustaa ja ylläpitää tilannekeskusta, pitää yhteyttä muihin alue- ja paikallishallinnon viranomaisiin alueella ja muiden alueiden johtokeskuksiin, tarvittaessa kerätä ja välittää pelastustoimen ja väestönsuojelun tilannetietoa alueeltaan ja huolehtia evakuoim-

teihin liittyvistä järjestelyistä sekä tarvittaessa niihin liittyvien tehtävien yhteensovittamisesta alueellaan. Näiden tehtävien lisäksi aluehallintovirasto huolehtii eri ministeriöiden sille määräämistä poikkeusolojen tehtävistä. (SMDno/2010/2263)

Aluehallintoviraston on varauduttava poikkeusoloissa huolehtimaan tehtävistään ja sille mahdollisesti poikkeusoloissa annettavista lisätehtävistä sekä ylläpitämään tilannekuvaa sellaisissa tiloissa, jotka antavat suojan konventionaalisten aseiden vaikutuksilta, säteilyltä sekä kemiallisilta vaaroilta. Johtamistilojen on oltava otettavissa käyttöön vähintään yhden kuukauden kuluessa. Tilojen käyttöä suunniteltaessa on huomioitava riittävät, varmennetut ja suojatut viestiyhteydet. Poikkeusolojen johtamis-tilojen tulee olla väestönsuojien rakennemääräysten mukaisesti rakennettuja, jotta ne antaisivat tarvittavan suojan poikkeusolojen uhkia vastaan. (SMDno/2010/2263)

Valmiuslain ja pelastuslain uudistukset ovat vireillä, joten aluehallinnon poikkeusolojen tehtävät eivät ole vielä tarkasti selvillä.

*Työryhmän suositus: Asiaan on syytä palata, kun uudistetut valmiuslaki ja pelastuslaki astuvat voimaan.*

### **Puolustusvoimat - sotilasläänien esimerkkinä yhdestä toimijasta**

Tilannekuvatoimintojen osalta puolustusvoimien tehtävänä on ylläpitää ja laatia sotilaallista tilannekuvaa valtionjohdon ja sotilasjohdon päätöksenteon tueksi. Käytännössä normaalioloissa tilannekuvaa kootaan eri tasoilla. Sotilaalliseen tilannekuvaan liittyy kiinteästi turvallisuusympäristön seuranta sekä ennakkovaroituksen tuottaminen valtionjohdolle. Alueellisella ja paikallisella tasolla keskeisiä toimijoita ovat sotilasläänien operaatiokeskukset (OPKE) sekä niiden alaisuudessa joukko-osastoissa toimivat vartiostot. Operaatiokeskukset sekä vartiostot ovat 24/7 periaatteella toimivia valvomoita, joille esimerkiksi puolustusvoimille osoitetut virka-apupyynnöt toimitetaan. Tilannekuvaa välitetään eri johtoportaiden välillä käytössä olevien järjestelmien kautta. Operaatiokeskuksella on käytössään puolustusvoimien omat järjestelmät. Puolustusvoimien osalta tilannekuvatoiminnot on määritetty ohjeissa, määräyksissä sekä käskyissä. (Kapteeni evp. Joni Henttu, Tilannekuvatoiminnot alue- ja paikallishallinnossa normaalioloissa, Maanpuolustuskorkeakoulun tutkimus kesäkuu 2010)

*Työryhmän suositus: Sotilasläänien asettaessa alueellisiin johtopaikkoihin yhteysupseerit, olisi sotilasorganisaatioiden huolehdittava johtamistoiminnan kannalta tarpeellisten tilannetietojen välittämisestä tilannekeskukseen/johtokeskukseen. Vastaavasti yhteysupseerit välittävät siviilitilanteesta tiedot puolustusvoimien organisaatioon.*

## **5 Keskushallinnon tilannekuva aluehallinnolle**

Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa 2008 mainitut valtakunnalliset tilannekuvat, jotka palvelisivat alue- ja paikallishallintoa, tuotettaisiin valtioneuvoston tilannekuvatoiminnon koordinoimina esimerkiksi kaksi kertaa vuodessa. Valtioneuvoston tilannekuva-toiminto valitsisi aiheet näihin katsauksiin. Valtakunnalliset tilannekuva-aiheet ja teemat valittaisiin joko sisäisen turvallisuuden ohjelman teemoista tai YTS 2010 -asiakirjassa kuvatuista uhkamalleista, joita ovat:

- voimahuollon vakavat häiriöt
- tietoliikenteen ja tietojärjestelmien vakavat häiriöt - kyberuhkat
- kuljetuslogistiikan vakavat häiriöt
- yhdyskuntatekniikan vakavat häiriöt
- elintarvikehuollon vakavat häiriöt
- rahoitus- ja maksujärjestelmän vakavat häiriöt
- julkisen talouden rahoituksen saatavuuden häiriintyminen
- väestön terveyden ja hyvinvoinnin vakavat häiriöt
- suuronnettomuudet, luonnon ääri-ilmiöt ja ympäristöuhkat
- terrorismi ja muu yhteiskuntajärjestystä vaarantava rikollisuus
- rajaturvallisuuden vakavat häiriöt
- poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus
- sotilaallisen voiman käyttö

Näiden raporttien sisällön tuottamiseen osallistuvat myös aluehallinnon toimijat. Yhteisen valtakunnallisen raportin jakaminen aluehallinnon tasolle varmistaisi kulloisenkin aiheen tietämyksen lisääntymisen myös sellaisilla alueilla, joissa raportin aiheen asiat eivät vielä ole olleet esillä. Tietoturvaluokittelu jaettavalle materiaalille ja materiaalin vastaanottajat määriteltäisiin katsauksen aiheen mukaisesti (Valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa tuli voimaan 1.10.2010).

Valtakunnallisen raportin kokoaminen tapahtuisi joko valtioneuvoston kansliassa tai aiheen vastuuministeriössä. Tässä kokoamisessa voitaisiin käyttää apuna valtioneuvoston kanslian tilannekuvatoimintoon luotua vastuuhenkilöjärjestelmää.

Elinkeinoelämän kriisivalmiutta ja häiriötilanteisiin varautumista lisäävän tilannekuvan valmistelu -asiakirjan luonnoksessa esitetään, että kansainvälisen ja kansallisen tilannekuvan muodostamisessa valtioneuvoston tilannekeskuksen operatiivisena yhteistoimintaelimenä toimisi tilannekuvatoimikunta, joka muodostettaisiin nykyisten ja ko. työn toimeksiannon mukaisen tilannekuvan kannalta keskeisten viranomaisten ja elinkeinoelämän asiantuntijoiden edustajista ja tämä tilannekuvatoimikunta toimisi elinkeinoelämän tilannekuvan kirjoittajaryhmänä/toimituskuntana. Mikäli tällainen ti-



tilannekuvatoimikunta perustetaan, niin tilannekuvatoimikunnan työhön olisi kytkettävä myös aluehallintovirastojen keskushallinnon suuntaan toteutettava tilannekuvatyo.

*Työryhmän suositus: Keskushallinnon tuki aluehallinnolle tilannekuvatoiminnassa olisivat valtakunnanlaajuisesti ajankohtaisista aiheista kertovat raportit, joiden aiheet määriteltäisiin keskushallinnosta. Näitä raportteja tuotettaisiin kaksi kertaa vuodessa ja aiheen vaatiessa useamminkin.*

## 6 Useiden aluehallintovirastojen alueille ulottuvat tapahtumat

Aluehallintovirastot sopivat keskenään alueidensa rajat ylittävien tilannekuvatoimintaa tarvitsevien menettelyjen yhteisestä hoitamisesta. Laajemmilla alueilla tarvittavasta tilannekuvatoiminnasta voi päättää valtion keskushallinnon vastuutaho esimerkiksi kulloisestakin toiminnasta ohjausvastuussa oleva ministeriö.

*Työryhmän suositus: Aluehallintovirastot sopivat keskenään aluehallintoviraston aluetta laajemman tapahtuman tilannekuvayhteistyöstä.*

## 7 Paikallistason ja aluehallinnon tilannetiedon välittyminen

Valtion keskushallinto ohjaa alue- ja paikallishallinnon toimijoita useilla erilaisilla tavoilla. Ohjausta tapahtuu suoraan ministeriöistä alaiseen hallintoon tai ohjaus tapahtuu keskusvirastojen kautta.

Aluetasolla ohjaus jakautuu AVI:en ja ELY:jen kautta ohjaamisen lisäksi suoraan paikallishallinnon toimijoiden ohjaamiseen. Lisäksi sekä keskus- että aluehallintoon on sijoitettu operatiiviseen toimintaan osallistuvia virkamiehiä, joiden toiminnan tilannetietoisuustarpeella ovat aivan erilaiset ja tyypillisesti yksilölliset vaatimukset.

Alue- ja paikallishallinnon päätöksentekijöiden tilannetietoisuuden muodostamisen kannalta on tärkeää tunnistaa hallinnon ohjaustavat. Hallinnon rakenteiden tunnistaa-

misen jälkeen täytyy sopia tiedonvälitystavat, joilla varmistetaan oleellisen ja toisia hyödyntävän tiedon välittyminen hallinnonalojen välillä kaikilla tarpeellisilla tasoilla. Käytännössä yhteensovittamisen tarvetta on ainakin kunta- ja maakuntatasolla. Lisäksi ELY ja AVI tarvitsevat omaan toimintaansa tietoa toimialueeltaan.

*Työryhmän suositus: Aluehallintoviraston on varmistettava aluehallinnon ja keskushallinnon tilannekatsausten ja muiden olennaisten tietojen välittyminen myös paikallistasolle. Tässä toiminnassa on tällä hetkellä hyödynnettävä olemassa olevia järjestelmiä tai tarvittaessa mahdollisuuksien mukaan luotava tätä toimintoa varten uusi järjestelmä. Aluehallintoviraston tehtävänä on kutsua koolle tarpeen mukaan yhteistoimintakokouksia tiedon välittämiseksi.*

## 8 Johtamis- ja tilannekuvatilat ja tilannekuvajärjestelmät aluehallinnossa

YTS 2010 -asiakirjassa todetaan, että ministeriöiden ja keskeisten virastojen ydintoiminnoilla on oltava käytössään suojatut johtamistilat. Alue- ja paikallishallinnon toimijoilla on tehtäviensä ja tilanteen edellyttämät johtamisvalmiudet. Johtamistilojen on varustettava nykyaikaisilla varmennetuilla tietoteknisillä ratkaisilla sekä tilanteenseurantajärjestelmillä. Johtamistilat ja -yhteydet pidetään turvallisuustilanteiden edellyttämässä valmiudessa. Valtakunnan johtamisjärjestelmän toimintakyvyn ylläpitämiseksi henkilöstö saa säännöllistä koulutusta ja häiriötilanteiden hallintaa harjoitellaan (YTS, s 19).

Tilannekuvatoimintaa kehitetään ottaen huomioon ja hyödyntäen muita viranomaisten käyttöön rakennettuja ja rakennettavia tietoteknisiä ympäristöjä. Tilannekuvatoiminnan edellyttämää yhteistoimintaa ja suunnittelua tiivistetään eri hallinnonalojen välillä alueellinen ja paikallinen taso mukaan lukien. Tiedonhankinnan, tilannekuvan muodostamisen ja viestinnän välistä yhteistyötä tiivistetään ja harjoitellaan. (YTS, s 21)

Valtion keskushallinnon lisäksi tilannekuvajärjestelmä luodaan valtion aluehallintoon, erityisesti aluehallintovirastoihin sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin. Valtion keskus- ja aluehallinnon tilannekuvat on suunniteltava siten, että ne tukevat myös kuntien sekä elinkeinoelämän tilannetietoisuutta. Järjestelmien välinen tilanne-tietojen vaihto ja hyödyntäminen on varmistettava varautumisen yhteydessä tarkoituksenmukaisella tavalla. Tilannekuvajärjestely luodaan yhteistyössä toimivaltaisten ministeriöiden, asianomaisten viranomaisten, kuntasektorin, elinkeinoelämän ja järjestöjen toimenpitein. (YTS, s 58)

Yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden kannalta merkittävässä asemassa ja toiminnan ylläpitäjinä ovat yksityisinä tai julkisyhteisöinä mm. yliopistot, ammattikorkeakoulut sekä yleissivistävää sekä ammatillista koulutusta ylläpitävät erilaiset kuntainliitot, kuntien omistamat osakeyhtiöt ja muut vastaavat yhteisöt. Näissä yhteisöissä voi olla erilaisia julkisten ja yksityisten toimijoiden kombinaatioita. Toiminta on usein hajautettu usean kunnan alueelle tai laajasti valtakunnan eri osiin. Myös nämä tahot on kyettävä huomioimaan tilannekuvan muodostamisessa ja hyödyntämisessä. (YTS, s 58)

*Työryhmän toteamus: Sisäasiainministeriön kirje (SMDno/2010/2263) johtamistiloista aluehallinnossa 16.12.2010 esittää muun muassa, että aluehallintovirastolla tulee olla jatkuvassa valmiudessa johtamistilat aluehallintovirastolaissa tarkoitettujen toimintojensa hoitamista varten tehostettua toimintaa vaativissa häiriötilanteissa. Johtamistiloissa tulee voida huolehtia tarvittavan tilannekuvan ylläpidosta ja välittämisestä, jota varten on oltava tarvittavat viestiyhteydet.*

Tilojen käyttöä suunniteltaessa on huomioitava riittävät, varmennetut ja suojatut viestiyhteydet. Useimmiten johtamistiloiksi häiriötilanteiden toimintoja varten sopivat normaalit virastotyö- ja neuvotteluhuoneet.

*Työryhmän suositus: Tilannekuvajärjestelmä edellyttää vaatimusmäärittelyn ja teknisen toteutuksen erillistä selvitystä, jota tämä työryhmä ei ole tehnyt.*

## 8.1 Aluehallintovirastojen tilannekuvatuotteet

Alueellisella tilannekuvalla tarkoitetaan aluehallintoviraston maantieteelliseltä toimialueelta koottua ja analysoitua poikkihallinnollista katsausta, jonka tarkoituksena on edistää päätöksentekijöiden tilannetietoisuuden muodostamista. Tilannekatsaus koostaan alueella toimivien alue- ja paikallistason toimijoiden kokoamista ja tuottamista tilannetiedoista, toimijakohtaisista tilannekatsauksista, -arvioista, ja -yhteenvedoista.

Alueellisella tilannekuvalla ei tarkoiteta reaaliajassa tuotettua tilannekuvaa, vaan pidemmän aikavälin tapahtumiin ja toimintaan perustuvaa käsitystä tietyn alueen ja useiden hallinnonalojen ajankohtaisesta tapahtumasta tai useista tapahtumista. Alueellisen tilannekuvan muodostamisen käytännöt täydentävät kunkin hallinnonalan sisäisesti ohjeistettua tai säädettyä tilannetietojen ilmoittamisen ja/tai hallinnonalakoh-taisen tilannekuvan muodostamisen toimintatapaa.

Alueellinen tilannekuva muodostetaan laajoissa ja pitkäkestoisissa suuronnettomuuksissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tai sitä muutoin tarvittaessa, esimerkiksi elinkeinoelämän kriisivalmiutta ja häiriötilanteisiin varautumista edistävänä säännöllisenä toimintana.

Alue- ja paikallishallinnon katsaustyyppiset tilannekuvat voivat olla laajempia monen viranomaisen tuottamia toimintaympäristöanalyyskejä ja ennakoarviointeja tai yhden toimialan esityksiä tietyn turvallisuushaasteen esiintymisestä. Katsaustyyppisiä tilannekuvia alue- ja paikallishallinnosta voidaan tuottaa keskushallinnonkin suuntaan esimerkiksi kunkin aluehallintoviraston koordinoimina muutaman kerran vuodessa tai tilanteen niin vaatiessa (sisäisen turvallisuuden ohjelman 2008 vaatimus).

Tärkeä toimija tilannekatsausten tuottamisessa voisi olla aluehallintoviraston tilannekeskus, jossa tarvittavaa tietoa kerätään, käsitellään ja jaetaan. Tilannekeskuksen perustamisesta ja jatkuvasti toimimisesta tehdään päätös aluehallintovirastossa. Tilannekeskuksen toimintaan nimettäisiin pysyvästi tärkeimpien toimialojen asiantuntijat, tiedonhallinnan asiantuntijat (analyysityö) sekä viestinnän osaajia. Tapauskohtaisesti tilannekeskuksessa vierailisivat muutkin asiantuntijat. Tilannekeskuksen ei tarvitsisi olla koko ajan täysin miehitettynä.

Aluehallinnon toimijoilla ei ole normaalitilanteissa mahdollisuuksia nopean reaaliaikaisen tiedon vastaanottamiseen, kokoamiseen tai välittämiseen. Jos tällainen toiminto kuitenkin pidetään tarpeellisenä, lisäresurssit ja käytännöt on suunniteltava erikseen. Yhden aluehallintoviraston ympärivuorokautisen reaaliaikainen kootun yhteisen tilannekuvan ylläpitäminen edellyttäneen vähintään 8 henkilön työpanosta, johtovalmiusjärjestelmän olemassaoloa ja viestinnän resursointia ympärivuorokautiseen toimintaan.

*Työryhmän suositus: Koska ei ole tarkoituksenmukaista edellyttää, että aluehallintovirasto tuottaa normaalioloissa jatkuvasti ympärivuorokautisia tapahtuma-aikaisia tilannekuvia, niin aluehallinnon yhteiset tilannekuvat olisivat joko menneisiin tapahtumiin perustuvia katsauksia ja raportteja tai tulevaisuutta ennakoivia katsauksia. Aluehallinnon yhteisen reaaliaikaisen tilannekuvan tarve on selvítettävä. Reaaliaikainen tilannekuvan ylläpito edellyttää runsasta resursointia, joka on tarvittaessa selvítettävä erikseen. Suuronnettomuuksia ja laaja-alaisia ja pitkäkestoisia häiriötilanteita varten on tarpeen kehittää valmiutta tilannekuvatoimintaan.*

## 8.2 Aluehallintoviraston tilannekuvatoiminto ja tilannekuvaprosessi

Tässä tilannekeskuksella tarkoitetaan tilannekuvan rakentamisessa ja jakamisessa tarvittavaa tilaa sekä henkilöstöä. Tilannekeskus voi olla täysin kalustettu ja riittävästi miehitetty ja riittävillä viestintävälineillä varustettu tila.

Turvallisuusorganisaation ja sen johtosuhteiden on vastattava myös poikkeuksellisiin tilanteisiin ja olosuhteisiin. Tämänkaltaisen malli on jo monilla turvallisuusorganisaatioilla. Organisaatiota saatetaan vahvistaa tai siihen voidaan lisätä toiminnallisia yksiköitä, esimerkiksi tilannekeskus.

Aluehallintovirasto vastaa tilannekuvan tuottamisesta ja jakelusta yhteistyössä muiden viranomaisten ja yhteistyötahojen kanssa. AVI perustaa tilannekeskuksen rungon, joka miehitetään pääosin AVI:n henkilöstöstä. Tilannekeskuksen henkilöstöön nimetään lisäksi yhteyshenkilöt muista viranomaisista tai yhteistyötahoista, joita ei toiminnon toteuttamiseksi välttämättä tarvitse irrottaa omasta organisaatiostaan eikä fyysisesti sijoittaa AVI:n tilannekeskukseen.

Aluehallinnon tilannekuvatoiminnassa on kyse lähinnä asiakirjojen ja dokumenttien keruu- ja analysointiprosessin hallinnasta. Tieto on oltava kaikkien tarvitsijoiden käytettävissä ilman erillisiä tietoteknisiä ohjelmaratkaisuja. Sen sijaan yhden yhteisen portaalin luomista voidaan pitää hyvänä ja tarkoituksenmukaisena ratkaisuna tiedon tuottamiseen ja välittämiseen.

*Työryhmän suositus: Aluehallintovirastoissa tilannekuvista vastaa perustettu tai perustettava tilannekuvatoiminto. Informaation välittämisessä käytetään extranet -järjestelmää, kunnes jokin muu tehokas ja turvallinen, kaikilla osapuolilla käytössä oleva järjestelmä on luotu. Pelastustoimen tilannekuvan välittämiseen käytetään myös Jotke -järjestelmää.*

## 8.3 Tilannetietoisuuden lisääminen käytännön työnä

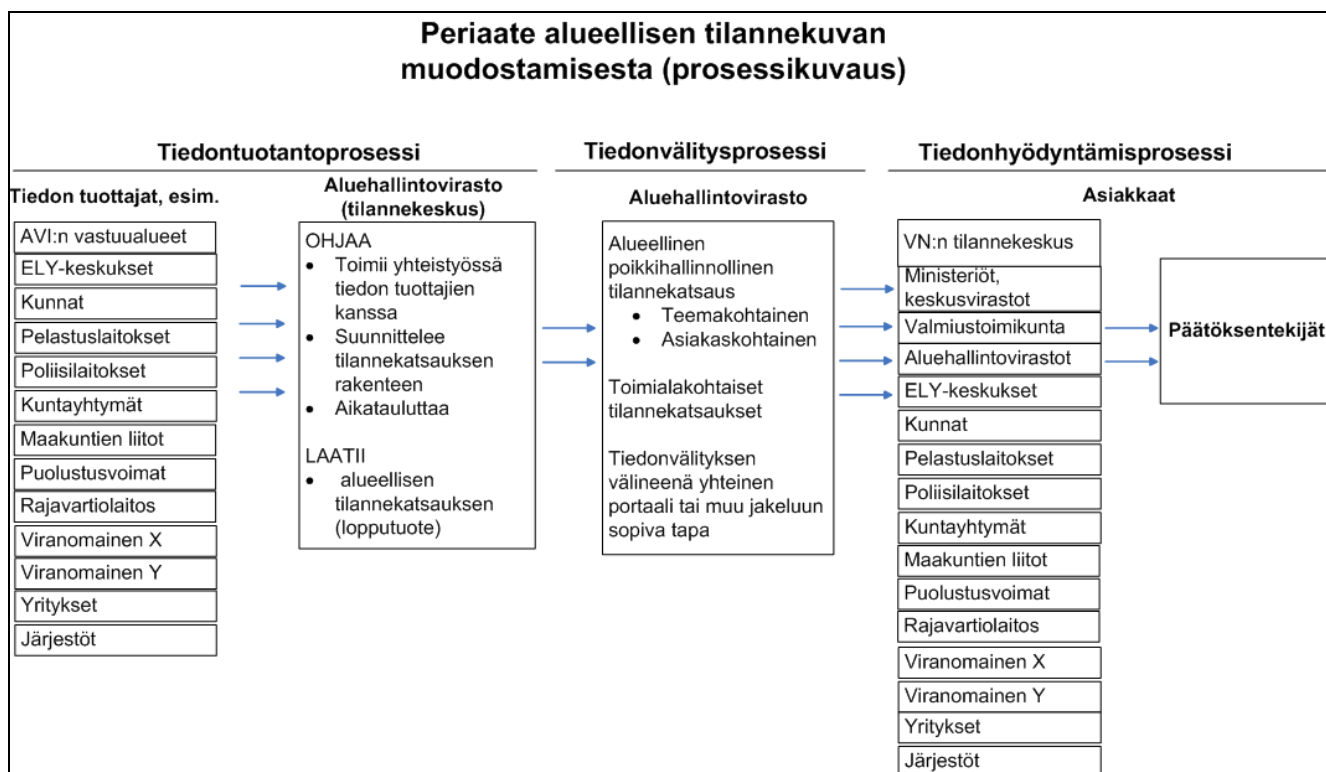
Tilannekuvien kokoaminen mutta erityisesti välittäminen ja jakaminen tapahtuisivat parhaiten siten, että tiedon tuottajat tai tuotetun tiedon saaneet asiantuntijat kokoontuisivat ja esittelisivät tietonsa yhteisessä tilassa, jolloin yhteinen tilannekuva ja siten myös laajempi yhteinen tilannetietoisuus saadaan parhaiten muodostettua. Samoin tilannekuvan tai -katsauksen esittely pitäisi toteuttaa paperiasiakirjojen ja sähköisen dokumentaation jakamisen lisäksi mahdollisuuksien mukaan aina suullisesti oikean tiedon

perillemenon varmistamiseksi. Tällainen toiminta edellyttää sopivan tilan varustamista ja vastuuhenkilöiden säännöllisiä kokoontumisia.

Sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan ”aluehallintovirastolle kuuluvat varautumiseen liittyvät tehtävät edellyttävät tietoisuutta alueen riskeistä ja uhkista, alueella toimivien operatiivisten toimijoiden (pelastuslaitokset ja muut viranomaiset) palvelutasoista mukaan luettuna niiden johtamisedellytykset ja toimivaltuudet erilaisissa häiriö- ja erityistilanteissa” (SMDno/201020: Aluehallintovirastojen varautumistehtävä ja varallaolo). Tilannetietoisuuden muodostamista edistetään alueellisen tilannekuvan kokoamisella.

Tarkoituksenmukaista on, että näitä eri tilanteissa ja eri tarkoitusta varten muodostettavissa tilannekatsauksissa periaate tilannekuvan muodostamisessa (eli prosessi) olisi mahdollisimman yhdenmukainen. Tällöin tilannekuvatoiminnan rutiineja voidaan ylläpitää ja myös kehittää tarkoituksenmukaisella ja valtakunnallisesti yhtenäisellä tavalla. Kuvassa 1 on havainnollistettu sovellettavaa toimintatapaa.

Tilannekuvan muodostamisen prosessi voidaan jakaa kolmeen osaprosessiin: tiedontuotanto, tiedonvälitys ja tiedon hyödyntäminen. Tiedontuotannosta vastaavat alue- ja paikallistasojen toimijat, joiden tuottaman tiedon osuus laadittavasta tilannekatsauksesta voi vaihdella tilanteen edellyttämien tarpeiden ja esimerkiksi valitun teeman mukaan. Aluehallintoviraston tilannekeskuksen tehtävinä olisi vastata tilannekatsaukseen sisältyvän tiedon kokoamisen ohjaamisesta ja tilannekatsauksen koostamisesta sekä laaditun tilannekatsauksen välittämisestä tiedon hyödyntäjätahoille. Tilannekatsauksen koostamisessa voidaan hyödyntää jo olemassa olevia yhteydenpitotapoja ja menettelyjä (vrt. peruspalvelujen arviointimenettely).



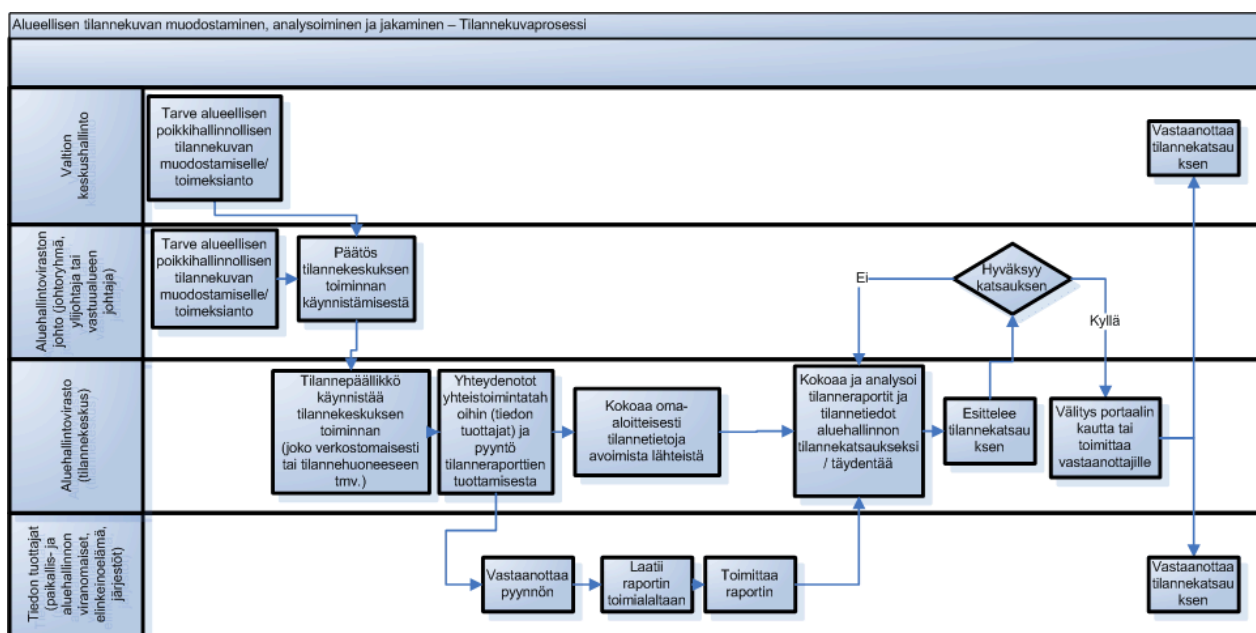
Kuva 1. Periaate alueellisen tilannekuvan muodostamisesta.

Tuotettavien alueellisten tilannekatsausten jakelusta päätettäisiin aina erikseen tilanteen edellyttämien tarpeiden ja esimerkiksi valitun teeman mukaisesti. Jakelu voisi siten vaihdella hyvin suppeasta hyvin laajaan jakeluun esimerkiksi arvioitaessa alueen yleisen toimintaympäristön turvallisuutta. Tietoturvallisuusedellytykset on huomioitava turvaluokitellun aineiston jakelussa.

Alueellisen tilannekuvan kokoaminen katsaukseksi on mm. harjoituskemuksiin pohjautuen aikaa vievää toimintaa. Tarvittava aikajänne tilannekuvan kokoamiselle voisi olla katsauksen laajuudesta, tiedon tarkkuudesta ja tarkasteltavasta teemasta riippuen noin kahdesta päivästä (häiriötilanteissa, esimerkiksi poikkeuksellisten sääilmiöiden alueellisten vaikutusten selvittäminen) useaan kuukauteen (säännönmukaisesti tuotettava toimintaympäristön tarkastelu, esimerkiksi elinkeinoelämän varautumista liisäävä tilannekuva).

Tilannekuvaproessin tarkempi prosessikuvauskuvaus on kuvassa 2. Eri-laisia tilanteita ja tiedonhyödyntäjäryhmiä varten laadittaviin tilannekatsauksiin liittyvistä prosesseista on esimerkinomaiset kuvaukset liitteissä 1, 2 ja 3. Häiriötilanteissa tarve alueellisen tilannekuvan muodostaminen voi-

daan käynnistää aluehallintoviraston johdon tai valtion keskushallinnon tilannekuvatarpeen vuoksi.



Kuva 2. Alueellisen tilannekuvan muodostaminen, analysoiminen ja jakaminen - Tilannekuvaprosessi.

Häiriötilanteissa tarve alueellisen tilannekuvan muodostamiselle voi syntyä esimerkiksi tilanteissa, joissa häiriön vaikutukset ulottuvat yksittäistä paikallistason toimijaa laajemmalle alueelle tai ovat poikkeuksellisen suuria. Poikkeusoloissa tilannekuvan muodostaminen on säännöllistä toimintaa, jolla tuetaan valtiojohdon tilannetietoisuuden muodostamista tarjoamalla valtioneuvoston tilannekeskuksen käyttöön alueellista poikkihallinnollista ja analysoitua tietoa ennalta sovituin periaattein.

Aluehallinnon tilannekuvakatsausten jakeluun on käytetty olemassa olevia tietojärjestelmiä (AVI:n Extranet -sivustot, Pelastustoimen JOTKE, PATIO tms.) Tilannekuvan muodostaminen perustuu lähitulevaisuudessakin olemassa oleviin järjestelmiin. Turvallisuusverkko (TUVE) mahdollistaa tulevaisuudessa tietoturvallisuusedellytysten mukaisen tilannekuva-toiminnon myös aluehallinnon tasolla. Tavoitetilana voitaisiin pitää tilannekuvajärjestelmää, jossa eri toimijoiden tekniset järjestelmät olisivat käytettävyydeltään samanlaiset.

Tilannekuvajärjestelmän saattaminen tällaiselle tietotekniselle tasolle edellyttää yhteisiä kehittämishankkeita ja yhteistä rahoitusta. Olemassa olevat turvallisuusviranomaisten operatiivisen tiedonvaihdon mahdollistavat tietojärjestelmät, viranomaisten välistä rekisteritietojen vaihtoa tukevat jär-



jestelmät sekä erilaiset tilannekuvajärjestelmät olisi sovitettava yhteiseen turvallisuusverkkoon.

Tiedonvälityskanavana ja tietopankkina HUOVI-portaali tarjoaa organisaatioille ajankohtaista tietoa jatkuvuussuunnittelusta ja tukimateriaalia toimenpiteiden tueksi. Se tarjoaa tietoa huoltovarmuusorganisaation tapah-  
tumista ja muista ajankohtaisista asioista. Portaalin sisältämän yritys- ja henkilötietokannan avulla pidetään yllä huoltovarmuuskriittisten yritysten ja toimipaikkojen vastuuhenkilöiden yhteystietoja. HUOVI-portaalin tietoturva ja käytettävyys on varmistettu SSL -suojauksella (Secure Sockets Layer) sekä vaihtuvalla salasanatunnistuksella. Järjestelmän ja käyttäjän välinen tietoliikenne on turvattu siten, etteivät ulkopuoliset toimijat pääse käsiksi portaalin ja sen käyttäjien luottamuksellisiin tietoihin.  
(www.huoltovarmuus.fi Huovi 29.11.2010)

*Työryhmän suositus: Nykyisin käytettävät järjestelmät (Extranet, PATIO) eivät sellaisenaan mahdollista salassa pidettävien asiakirjojen välittämistä. Meneillään olevan turvallisuusverkkohankeen (TUVE) on mahdollistettava tulevaisuudessa tietoturvallisuusedellytysten mukaisen tilannekuva-toiminto myös aluehallinnon tasolla.*







#### **Liite 4: Erilaisia tilannekuvamäärittelyjä (Alpo Nikula)**

Reaaliaikainen tilannekuva palvelee ensisijaisesti operatiivista toimintaa. Reaaliaikaisen tilannekuvan tietoja voidaan käyttää myös myöhemmin erilaisissa raporteissa ja katsauksissa. Monilla eri hallinnonaloilla ylläpidetään omaa tilannekuvaa. Tiedon tuottaminen ja välittäminen toteutetaan operatiivisen toiminnan vaatimusten mukaisesti. Esimerkiksi pelastustoimi ja poliisitoimi välittävät tietoja omia kanaviaan pitkin keskushallinnon tasolle. Käytännössä tieto välittyy kentällä toimivalta johtajalta (kenttäjohtaja tai pelastustoiminnanjohtaja) puhelimella poliisihallituksen tai sisäasiainministeriön pelastusosaston päivystäjälle erillisten ohjeiden mukaisesti. (Poliisihallitus 2010, Sisäasiainministeriö, 2009) Aluehallinnon tasolla ei ole toimijoita kaikilla toimialoilla nopean reaaliaikaisen tiedon välittämiseen. Reaaliaikaisen tilannekuvan tuottamiseen on olemassa toimivat järjestelmät, joten tässä artikkelissa ei käsitellä reaaliaikaisen tilannekuvatiedon tuottamisjärjestelmiä.

Tilannekuvan (situational picture) määritelmästä on olemassa useita erilaisia versioita. Lähes kaikissa raporteissa ja asiakirjoissa, joihin tämän artikkelin kirjoittaja on tutustunut, tilannekuva on määritelty toisistaan poikkeavalla tavalla. Alla on esitetty muutamia esimerkkejä määrittelyistä lähteineen.

Sanastokeskuksen julkaisemassa varautumisen ja väestönsuojelun sanastossa tilannekuva on määritelty seuraavasti. ”Päättäjien ja heitä avustavien henkilöiden ymmärrys tapahtuneista asioista, niihin vaikuttaneista olosuhteista, eri osapuolien tavoitteista ja tapahtumien mahdollisista kehitysvaihtoehdoista, joita tarvitaan päätösten tekemiseksi tietyistä asiasta tai asiakokonaisuudesta.” (Sanastokeskus 2007) Tätä määritelmää on käytetty myös Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategias-  
assa (YETTS) vuodelta 2006. (Valtioneuvosto 2006, 72) Strategiaa on päivitetty YTS 2010 asiakirjaksi, jossa tilannekuva on määritelty toisin: ”Tarpeen perusteella valittu yksittäisistä tiedoista koottu esitys tilanteesta tai suorituskyvystä, mikä antaa perusteet tilannetietoisuudelle”

Sisäasiainministeriön vuonna 2003 asettama maaherra Eino Siurulaisen johtama aluehallinnon varautumisen työryhmä määritteli tilannekuvaa. ”Tilannekuva on käsitys tietyn alueen ja useiden hallinnonalojen ajankohtaisista tapahtumista. Tilannekuva muodostuu tilannetiedoista, joita voi tulla järjestelmällisesti esimerkiksi muiden viranomaisten toimittamista tilanneilmoituksista tai epävirallisista lähteistä kuten tiedotusvälineistä tai muilta tahoilta.” (Sisäasiainministeriö 2003, 63)

Puhuttaessa liikenteen, erityisesti ilmailun ja meriliikenteen suuronnettomuuksista SAR (search and rescue) on vakiintunut käsite. SAR-prosessia kuvanneessa julkaisussa vuodelta 2008 tilannekuva määritettiin seuraavasti; ”Tilannekuva on johtamisen apuväline, jota käytetään tilanteen ja sen seuraamisen arviointiin, resurssien johtamiseen ja päätöksenteon

tukena. Se on dynaaminen malli ympäröivästä maailmasta ja se rakennetaan tapahtumista saatujen tietojen ja niistä tehtyjen johtopäätösten perusteella.” (Seppänen ym 2008, 46)

Käytännössä tilannekuva muodostetaan eri tietolähteistä saaduista tilannetiedoista, jotka suodatetaan ja yhdistetään. Saatua kokonaisuutta arvioidaan ja analysoidaan sekä lopuksi muodostetaan yhteinen näkemys tilanteesta. Tilannekuvaan liittyy usein myös arvio tilanteen kehittymisestä sekä tarvittavasta toiminnasta ja resursseista.

Yhteisen tilannekuvan muodostaminen vaatii eri toimijoiden välistä tiivistä yhteistyötä ja koordinaatiota, sekä kykyä käyttää ja analysoida eri tietolähteitä. Yhteisellä tilannekuvalla pyritään myös vähentämään päällekkäisiä toimia.

Tilannetietoisuus (situational awareness) sopii myös hyvin edellä esitettyihin määritelmiin, mutta mielestäni tilannetietoisuus voidaan käsittää myös laajemmaksi näkemykseksi, joka on muodostettu tilannekuvasta saatujen tietojen pohjalta.

Kuten edellä olevasta voidaan havaita, tilannekuva voidaan määritellä usealla toisistaan poikkeavalla tavalla. Tässä artikkelissa on esitetty vain osa erilaisista määritelmistä, joten käsite ”tilannekuva” näyttää olevan hyvin vaikeasti määriteltävä ja yhteisen ymmärryksen löytäminen on haasteellista.

## **Liite 5: Esimerkkejä aluehallintovirastojen valmiustoimikuntien tilannekuvatehtävistä:**

Alueiden erilaisuudesta johtuen valmiustoimikunta voi toimia esimerkiksi kahdella seuraavalla tavalla:

1. Pohjois-Suomen AVI: Valmiustoimikunnan tehtävänä on toimia viranomaisten välisenä yhteistyöelimenä yhteiskunnan häiriötilanteissa ja mahdollisissa poikkeusoloissa, toimia viranomaisten välisenä yhteistyöelimenä viranomaisten varautumisen yhteensovittamisessa ja määrittää kulloisetkin tavoitteet ja painopisteet, arvioida alueellinen turvallisuustilannekuva, johon sisältyvät kerran vuodessa tehtävä selvitys yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian painotuksien mukaisesti alueen valmiustilanteesta (aluehallinnon ja kuntien toimet valmiussuunnittelussa ja varautumisessa) ja kerran vuodessa katsaus sisäisen turvallisuuden ohjelman painotuksien mukaisesti alueen sisäisen turvallisuuden tilanteesta (tilastoihin ja toimialojen arviointeihin perustuva katsaus arjen turvallisuuden kehityksestä ja ajankohtaisista erityiskysymyksistä), raportojana sisäisen turvallisuuden seurantaryhmä, kirjata ja hyväksyä määräajoin alueen painopisteet ja yhteiset tavoitteet valmiusasioissa, huolehtia osaltaan valmiustehtäviin liittyvästä tiedottamisesta, seurata alueella pidettäviä valmiusharjoituksia ja tarvittaessa osallistua niiden valmisteluun.

2. Länsi- ja Sisä-Suomen AVI, maakunta-ajatteluun perustuva malli: Valmiustoimikuntaan kootaan koko YTS -kentän toimijat. Edustettuina ovat viranomaisten lisäksi elinkeinoelämä ja järjestöt. Koska alue on suuri ja AVI:n lisäksi ainoastaan sotilasläänin toimii koko alueella, on toimikunta koottu siten, että kunkin keskeisen tahon mahdollisista edustajista valitaan alueellisesti tasapuolisesti edustajat. Käytännössä informaatio-ohjaus tapahtuu laatimalla YTS:n pohjalta varautumisen strategia.

Aluehallintoviraston alueella voi toimia kolmekin maakunnallista valmiustoimikuntaa, joihin on koottu valmiuden kannalta keskeiset toimivaltaiset viranomaiset. Edustettuina näissä valmiustoimikunnissa ovat tyypillisesti paikallisen ELY-keskuksen johtajat, metsäkeskuksen johtaja, poliisipäällikkö, pelastusjohtaja, hätäkeskuksen johtaja, maakuntajohtaja, sairaanhoitopiirin johtaja sekä puolustusvoimien aluetoimiston päällikkö. Yhdessä valmiustoimikunnassa on lisäksi merivartioston edustus ja kaikissa edustus AVI:n vastuualueilta.

Nämä valmiustoimikunnat sovittavat yhteen varautumista ja häiriötilanteiden hoitoon liittyviä asioita alueellaan. Maakunnalliset valmiustoimikunnat kokoontuvat säännöllisesti ja sovittavat yhteen toimintaa alueellaan kaikissa turvallisuustilanteissa. Valmiustoimikunnan toimivalta tulee osallistujien valtuuksien kautta. Valmiustoimikunta tukee lisäksi alueensa kuntien varautumista.

*Työryhmän toteamus: Aluehallintovirastojen koko ja toiminnot samoin kuin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten alueellisten toimintojen erilaisuus asettavat haasteita tilannekuvatoiminnon määrittelylle ja yhteydenpitojärjestelyille. Tavoitteeksi on tarkoituksenmukaista asettaa se, että AVIn tilannepäällikkö kokoaa valmiustoimikunnassa edustettuina olevien tahojen tuella turvallisuustilannekuvan vähintään kaksi kertaa vuodessa.*